Bogotá D.C

Doctor

**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

**Referencia**: **Radicación del Proyecto de Ley “mediante la cual se modifica la ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica”**

Respetado señor Secretario:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley “**mediante la cual se modifica la ley 2079 de 2021 ley de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica”**, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias; una copia en formato PDF sin firmas y la otra en formato Word sin firmas. En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley en la Comisión constitucional que usted preside y está encargada de los temas relacionados con vivienda, a fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Adjunto vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5 de 1992.

Atentamente,

**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**

**HR CRITREP 9 – PACIFICO MEDIO**

**Proyecto de ley \_\_\_\_\_\_\_\_ de 2025**

**“Mediante la cual se modifica la ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA**

**Artículo 1.- Objeto -Definición de vivienda palafítica.** Se entenderá como vivienda palafítica aquella vivienda construida sobre el mar en territorio costero y espacios ganados al mar, en rondas de ríos o playas en donde históricamente han existido asentamientos humanos; construida tradicionalmente por las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, viviendas arraigadas a la costumbre y a su territorio y clima.

**Parágrafo:** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio regulará las condiciones técnicas mínimas de construcción que garanticen la seguridad de sus moradores y el respeto a sus costumbres étnico-ancestrales.

**Artículo 2. Utilización de espacios.** Los asentamientos palafíticos que históricamente han sido habitadas por la población negra, afrodescendiente y palenquera serán reconocidos a través de un certificado de tenencia expedido por la Autoridad Municipal o Distrital encargada.

**Artículo 3.-** Modifíquese el artículo 12 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 12. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT. El acceso a los

servicios públicos esenciales y equipamientos colectivos serán unos de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones deberán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos, siempre y cuando el servicio ya se encuentre habilitado y prestado en la ciudad donde se desarrolla el proyecto y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios. Los barrios y/o asentamientos palafíticos también podrán acceder a los beneficios señalados en este artículo. De este beneficio se excluirán las viviendas que se encuentren en la amenaza alta no urbanizable, alto riesgo, y alto riesgo no mitigable.

**Articulo 4.-** Adiciónese el parágrafo segundo al Artículo 23 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. PROYECTOS TIPO DE VIVIENDA RURAL. Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter general recojan las condiciones socio culturales necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario. En todo caso, para estos diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera. Para ello, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.

**Parágrafo primero.** Los proyectos tipo desarrollados en los territorios cobijados por el Paisaje Cultural Cafetero, en su fachada y techo, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura cafetera.

**Parágrafo segundo:** Los proyectos tipo desarrollados en los territorios donde existan viviendas palafíticas, tendrán como referente la arquitectura regional de la cultura del Caribe, el Pacífico y las zonas lacustres donde existan palafitos.

**Artículo 5.-** Adiciónese la expresión**,** “respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos” al numeral 11 de la ley 388 de 1997 modificado por el artículo 27 de la ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 27. ACCIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: "ARTÍCULO 8. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

11. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados, **respetando los derechos adquiridos y las tradiciones culturales de los asentamientos palafíticos.**

El resto del artículo se mantiene sin modificaciones.

**Artículo 6.-** Modifíquese el artículo 29 de la ley 2079 de 2021 y adiciónese la expresión **“Habrá planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda**”, el cual quedará así:

ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, quedará así: "ARTÍCULO 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea. **Habrá planes parciales para los asentamientos o barrios palafíticos en aquellos municipios y/o distritos donde exista este tipo de vivienda.**

**Artículo 7.-** El Estado reconoce el derecho a la construcción, tenencia, goce y disfrute de viviendas palafíticas ubicadas en zonas costeras, de baja mar, lacustres y en las orillas de determinados ríos, sin que este reconocimiento genere título alguno, teniendo en cuenta que las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la Constitución y la ley.

**Artículo 8.-** Las viviendas palafíticas catalogadas como viviendas VIC, gozarán de licencias permanentes para su construcción y uso.

**Parágrafo:** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el plazo de un año, hará un censo de las viviendas palafíticas existentes en el territorio nacional y un plan para aplicar lo dispuesto en esta ley de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, la Dirección Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa DIMAR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y las autoridades departamentales, distritales y municipales pertinentes en un proceso de articulación de competencias compartidas.

**Artículo 8.-** Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**

**REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO**

**Proyecto de ley \_\_\_\_\_\_\_\_ de 2025**

**“Mediante la cual se modifica la ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La exposición de motivos se dividirá en los siguientes acápites:

1. Objeto
2. Justificación del proyecto radicado.
3. Marco constitucional y legal.
4. Impacto fiscal
5. Declaratoria de conflicto de interés.
6. **Objeto**

El objeto de este proyecto es definir la vivienda palafítica y entender sus tipologías y su importancia para los pueblos afrodescendientes, negros, raizales, y palenqueros, esta es aquella en la quese construye sobre el mar en territorios costeros y espacios ganados al mar, en rondas de ríos o playas en donde históricamente han existido asentamientos humanos; construida tradicionalmente por las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, viviendas arraigadas a la costumbre y a su territorio y clima.

1. **Justificación del proyecto radicado**

**introducción**

El propósito de este proyecto de ley es ampliar el marco jurídico de los territorios que cuentan con viviendas palafíticas y/o terrenos ganados al mar, precisar el alcance del marco jurídico de las viviendas palafíticas instaladas en zonas de uso público y el alcance de las funciones de la Dirección General Marítima Portuaria -DIMAR en lo concerniente a las zonas donde existen viviendas palafíticas.

Las viviendas palafíticas son una solución habitacional ancestral, que existía en las costas de lo que hoy es Colombia mucho antes de la llegada de los europeos. Se construían sobre el agua con pilares o estacas, y se extendían por ciénagas, lagos y ríos. Se cree que estas construcciones fueron la razón por la que los conquistadores llamaron "Venezuela" al golfo de Maracaibo, al compararlas despectivamente con la ciudad de Venecia. Con la llegada de la población africana, las viviendas palafíticas se expandieron por playas, esteros y zonas de baja mar, formando comunidades y pueblos enteros. A pesar de su antigüedad y su valor cultural para los pueblos afrodescendientes, la normativa actual aún las ve desde una perspectiva europea, sin reconocer su importancia y el profundo arraigo de estas comunidades a su modo de vida.

Las investigaciones académicas revelan que los palafitos son una de las construcciones arquitectónicas más antiguas de la humanidad, presentes en diversas culturas alrededor del mundo, desde Polinesia hasta Venecia. Surgieron como una manera de proteger a las comunidades de las inclemencias de la naturaleza, como las inundaciones. En Colombia, la población afrocolombiana adaptó estas viviendas a los ecosistemas de manglares y selvas tropicales, creando un paisaje de asentamientos que siguen el curso de ríos y caños. La arquitectura palafítica no solo es una respuesta a las condiciones del entorno, sino también una expresión cultural que refleja la identidad, la solidaridad y la memoria de estas comunidades, donde el trabajo en equipo es fundamental para la construcción y el mantenimiento de las viviendas.

El hábitat y la arquitectura de las comunidades afrocolombianas en el Caribe y el Pacífico son tan diversos como las regiones en las que se han desarrollado. En el litoral caribeño, por ejemplo, las viviendas rurales tradicionales se construyen con madera y techos de palma, mientras que en las zonas urbanas se han adaptado a materiales más modernos. Factores económicos, como la llegada de la agroindustria bananera, también han influido en la configuración de los espacios. Las culturas de estas zonas han sido descritas como anfibias por su estrecha relación con el agua. Sus habitantes han desarrollado ingeniosos sistemas para protegerse de las crecidas de los ríos, como balsas dentro de las casas para salvaguardar sus pertenencias, lo que demuestra la resiliencia y la profunda conexión de estas comunidades con su entorno acuático[[1]](#footnote-0).

Las investigaciones sobre las viviendas palafíticas en Colombia revelan que los asentamientos pueden ser de varios tipos: lineales, semicirculares o mixtos. Los asentamientos mixtos, que combinan influencias españolas y africanas, suelen estar organizados en un patrón de cuadrícula con una plaza central, pero el espacio interior de las casas afrocaribeñas, especialmente la cocina, tiene un fuerte acento africano, funcionando como un centro de vida familiar y social. La presencia de árboles en los solares es significativa, pues simbolizan la memoria familiar, un valor cultural importante para los afrocolombianos. A pesar de su importancia cultural e histórica, muchos de estos asentamientos están en riesgo debido a la falta de respeto por la arquitectura tradicional en los nuevos desarrollos urbanos.

El poblamiento del Pacífico colombiano se ha desarrollado en ciclos, siendo el segundo, o afroamericano, el más relevante para la configuración de los palafitos actuales. A partir del siglo XVIII, las familias africanas liberadas se expandieron por la región, fundando estancias y pequeños asentamientos lineales a lo largo de los ríos. Esta concentración en pequeños caseríos es la característica principal del poblamiento moderno del Pacífico. Las viviendas, construidas sobre pilotes de hasta 3.5 metros para protegerse de las inundaciones, están conectadas por puentes de madera que actúan como prolongación de las áreas comunes. La arquitectura y los asentamientos del Pacífico reflejan una profunda conexión con el agua, a menudo emulando los paisajes de las costas occidentales africanas, y son un testimonio de la resiliencia y la identidad cultural de sus habitantes, a pesar de los desafíos naturales y las políticas económicas que a veces amenazan estas tradiciones.

En la actualidad, las viviendas palafíticas, que se encuentran en diferentes lugares del mundo, como los de Castro en Chiloé, Chile, y los de la Laguna de Sinamaica en Venezuela, han servido de inspiración para la arquitectura moderna. El arquitecto Le Corbusier, por ejemplo, se basó en el concepto de palafito para crear los "pilotis", columnas que elevan una edificación. Esta técnica, que busca liberar el espacio en la planta baja y dar ligereza a la estructura, no solo tiene un valor estético, sino que también ofrece soluciones prácticas ante fenómenos naturales y terrenos inestables. Así, lo que alguna vez fue una solución constructiva ancestral se ha reinterpretado en la arquitectura contemporánea, adaptándose a nuevos usos urbanos y turísticos, y ofreciendo una alternativa innovadora frente a los desafíos del cambio climático.

Este proyecto buscar evidenciar los siguientes problemas alrededor de las construcciones palafíticas en Colombia:

1. Reconocimiento cultural ancestral a la comunidad afrocolombiana e indígena que vive en viviendas palafíticas.
2. Reconocimiento del conglomerado social que han generado, muy diferente a cualquier concepto habitacional o de usos del suelo del interior del país.
3. Reconocimiento de derechos adquiridos, en el sentido que la solución a los conglomerados formados por las viviendas palafíticas no es su destrucción o demolición o abandono, sino su reconocimiento, vinculación a los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes municipales o distritales, así como a los planes de desarrollo, los planes de vivienda y los planes de extensión de servicios.
4. Barreras jurídicas: los palafitos se construyen en muchos espacios tales como las tierras de baja mar, las cuales son de uso público, inembargable e intransferible; se hacen en territorios ganados al mar, los cuales son territorios creados artificialmente al rellenar el mar con materiales de construcción, que permiten construir cimientos artificiales y allí construir las viviendas. Dichos territorios ganados al mar no se consideran inmuebles en estricto sentido pues son una extensión de la playa.
5. **Marco constitucional y legal.**

Aunque el Consejo de Estado no se refiere a las viviendas palafíticas en particular, si lo hace sobre el uso de suelos costeros y de baja mar, su uso por los particulares y las competencias de las diferentes entidades oficiales sobre el tema, iniciando por la definición de playa marítima contenida en el Decreto 2324 / 84, artículo 167, numeral 2, que la define como “Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal”. A su vez el artículo 166 de la misma norma, señala: *“****Artículo 166.- Bienes de uso público****: Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo”*.

En conclusión; la playa, cualquiera sea su extensión, es un bien de uso público intransferible a cualquier título, sobre el cual los particulares sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce, no constituyendo ese permiso título alguno. Teniendo en cuenta este principio constitucional, el presente proyecto de ley no pretende generar ningún proceso de dominio sobre estos suelos de la nación, sino reconocer que sobre estos suelos de uso público se elevan viviendas en palafitos que ni modifican el suelo, ni afectan el medio ambiente marino, pero facilitan la vida de las comunidades que las han construido de manera ancestral, generando una cultura especifica parala comunidad afrocolombiana.



En este Concepto del Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil 2014. En este concepto sobre las competencias de los diferentes entes estatales sobre los bienes de uso público del litoral marítimo:



(Página 5 del concepto citado)

En este concepto, el Consejo de Estado señala que se requiere una normatividad para regular el patrimonio litoral de la Nación, donde se establezca la coordinación interinstitucional para atende esta parte del territorio nacional, pero precisa que los usos del suelo costero no son competencia de la Dimar, sino de los entes territoriales locales, es decir municipios y distritos, pero sus decisiones en esa materia deben contar con las autorizaciones y orientaciones técnicas de la Dimar.

**a) Fundamentos constitucionales**

**El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna**. [El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-409-13.htm)**.**

*El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida. El artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las*

*personas, y dispuso, además, que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias para garantizar este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice. (Corte Constitucional - Sentencia T-409/13)*

**Artículo 63:** “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”

**- LEY 70 DE 1993 - ARTICULO****1.**La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras **que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico**, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

ARTICULO 19. Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso.

Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad.

El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semindustrial, industrial o deportivo.

**-Decreto 2324 DE 1984 (septiembre 18) por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria**

TITULO II Objeto y funciones. Artículo 4°. Objeto. La Dirección General Marítima y Portuaria es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país. (Nota: Las expresiones resaltadas en sepia fueron declaradas inexequibles por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985.Exp. 1306. Sala Plena, las expresiones señaladas en negrilla fueron declaradas exequibles en la misma sentencia. Providencia confirmada en Sentencia No. 66 del 27 de agosto de 1985.Exp. 1315. Sala Plena.). Artículo 5°. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

Los numerales 21 y 22 del mismo decreto señalan:

21. *Regular*, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción. (Nota 1: La expresión resaltada en *sepia* fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985. Exp. 1306. Sala Plena, el resto del numeral fue declarado exequible en la misma sentencia. Nota 2: Ver Resolución 605 de 2015, DIMAR.).

22*. Regular,* autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción. (Nota 1: La expresión resaltada en sepia fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985. Exp. 1306. Sala Plena, el resto del numeral fue declarado exequible en la misma sentencia. Nota 2: Ver Resolución 605 de 2015, DIMAR.)

Es decir que la corte dejó en claro que la Dimar no regula, sólo autoriza, ya que el uso del suelo y el ordenamiento territorial de las zonas de baja mar y playas es competencia de los municipios y los distritos de acuerdo con la ley 388 de 1997 y la ley 1254 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial.

Para el Consejo de Estado: “Al respecto, de los artículos 2, parágrafo 2, 166 y 167 del Decreto 2324 de 1984, deduce que la playa, cualquiera sea su extensión, es un bien de uso público intransferible a cualquier título, sobre el cual los particulares **sólo** podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce, no constituyendo ese permiso título alguno”.

Lo que se ordena en este proyecto de ley es una concesión permanente para el uso y goce de las tierras de playas y tierras de baja mar para las viviendas palafíticas y un plan parcial o planes específicos para su construcción, ocupación y uso, de manera prolongada en el tiempo, sin que eso pueda interpretarse como la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes de uso público que claramente son intransferibles e inembargables y no pueden ser adquiridos por particulares bajo ningún título.

**- Ley 1454 de 2011 –** LOOT: Precisamente la Ley 1454 de 2011, en su artículo segundo señala: “Artículo 2°. *Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.*

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y **un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente** **pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia**. *(Resaltado en esta exposición de motivos)*

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos**. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.**

En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

**- Ley 2079 de 2021 Vivienda**

ARTÍCULO 4. POLÍTICA DE ESTADO DE VIVIENDA Y HÁBITAT. A través de la promulgación de la presente ley se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, lo cual representa el entendimiento de la sociedad sobre la importancia que tiene la vivienda y el hábitat de calidad como motor de superación de la pobreza multidimensional y de dignificación de los colombianos. Las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, **así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial a favor de los grupos poblacionales que por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género requieran de un reconocimiento especial**. El Gobierno Nacional debe promover las condiciones para que la equidad en el acceso a una vivienda digna y hábitat sea real y efectiva, el reconocimiento, respeto, la protección y la garantía del derecho a una vivienda.

**La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras,** campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.

ARTÍCULO 5. PRINCIPIOS.

6. Enfoque diferencial. Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

(resaltado por el autor de este proyecto de ley)

**- Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 05/05/2023** Este documento contiene el articulado, el Plan Plurianual de Inversiones y las bases del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República. Artículo del Plan Nacional de Desarrollo 2023 2026 “Colombia Potencia mundial de la vida”

ARTÍCULO 263°. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda de 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). El Gobierno nacional podrá establecer excepcionalmente, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:

A) Cuando las viviendas incorporen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos que defina el Gobierno nacional.

B) Cuando las viviendas de acuerdo a lo definido por el CONPES 3819 de 2014 o el que lo modifique, se encuentren ubicadas en ciudades unimodales cuya población supere los trescientos mil (300.000) habitantes, o en aglomeraciones urbanas cuya población supere quinientos mil (500.000) habitantes.

C) Cuando las viviendas se encuentren en territorios de difícil acceso, o respondan a características culturales, geográficas, económicas o climáticas específicas, en las condiciones que defina el Gobierno. El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, mano de obra y su enfoque diferencial. El Gobierno nacional definirá, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social.

PARÁGRAFO PRIMERO. El precio máximo de la vivienda de interés social (VIS) será de ciento cincuenta (150) SMMLV, en los distritos y municipios para los cuales el Gobierno nacional, en vigencia del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, haya definido ese precio máximo. Lo anterior, sin perjuicio del precio máximo dispuesto en este artículo para la VIS que se ejecute en el marco de programas y/o proyectos de renovación urbana

PARÁGRAFO SEGUNDO. Hasta tanto el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamente lo establecido en el presente artículo, tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 175 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), sin que éste exceda de 110 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

PARÁGRAFO TERCERO. Todos los negocios jurídicos tales como adhesión a contrato fiduciario, contrato de leasing habitacional, promesa de compraventa, compraventa y otros asociados a la adquisición de viviendas de interés social y que hubieren sido iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente artículo, podrán terminar su ejecución con el precio máximo contemplado para este tipo viviendas en la normatividad anterior.

PARÁGRAFO CUARTO. Los beneficios tributarios y no tributarios destinados a la promoción de la vivienda de interés social serán aplicados únicamente a las unidades habitacionales que cumplan con los criterios establecidos en este artículo.

PARÁGRAFO QUINTO. Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda urbana y rural que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, no sean El Gobierno nacional podrá establecer, a partir de estudios técnicos, un valor superior a los 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, reconociendo el costo de materiales de construcción y su transporte, mano de obra y su enfoque diferencial.

El Gobierno nacional definirá, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones socio económicas que deben cumplir los hogares, los mecanismos aplicables para ser elegibles en la política habitacional, las características mínimas de habitabilidad de la vivienda y su entorno, así como las medidas activas y/o pasivas de sostenibilidad que deben incluir las viviendas de interés social. efectivamente asignados o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas o judiciales, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- en la siguiente vigencia y serán transferidos directa, total o parcialmente a los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- de acuerdo con las instrucciones que para el efecto imparta el consejo directivo del fondo, previa viabilidad técnica del comité técnico que para este efecto se conforme.

Estos recursos serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal de los recursos.

Respecto de los subsidios familiares de vivienda que se encuentren sin aplicar, Fonvivienda podrá proceder a su vencimiento sin que se requiera surtir previamente el proceso a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1537 de 2012. En todo caso, los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda y que se incorporen a patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea Fideicomitente, independiente del rubro presupuestal de los referidos recursos, podrán ser destinados para la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivo y/o infraestructura de servicios públicos domiciliarios, incluida la adquisición de predios para esos propósitos, para los programas de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los patrimonios autónomos. La entidad aportante de los recursos definirá los porcentajes de los recursos aportados que pueden ser destinados a estos propósitos.

PARÁGRAFO SEXTO. Cuando la entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda 100% en especie (SFVE) advierta el acaecimiento de una causal para su restitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, adelantará un procedimiento administrativo para lograr la restitución formal del título de dominio del bien inmueble y, con el fin de lograr la restitución material, se podrán Incoar las acciones policivas a que haya lugar, según los términos y condiciones dispuestos en la legislación vigente. Sin perjuicio de lo anterior, una vez surtido el proceso administrativo, por virtud de la ley e independientemente del negocio jurídico suscrito para que el hogar beneficiario se convirtiera en propietario de la vivienda, la entidad otorgante del SFVE o los fideicomisos en los cuales esta sea fideicomitente, podrán convertirse en titulares del derecho de dominio de las viviendas restituidas, para lo cual solo se requerirá la inscripción del acto administrativo correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de la vivienda. Cuando, en virtud de acreditación emitida por autoridad competente, se determine que las efectivamente asignados o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas o judiciales, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- en la siguiente vigencia y serán transferidos directa, total o parcialmente a los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- de acuerdo con las instrucciones que para el efecto imparta el consejo directivo del fondo, previa viabilidad técnica del comité técnico que para este efecto se conforme. Estos recursos serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal de los recursos. Respecto de los subsidios familiares de vivienda que se encuentren sin aplicar, Fonvivienda podrá proceder a su vencimiento sin que se requiera surtir previamente el proceso a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1537 de 2012. En todo caso, los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda y que se incorporen a patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea Fideicomitente, independiente del rubro presupuestal de los referidos recursos, podrán ser destinados para la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivo y/o infraestructura de servicios públicos domiciliarios, incluida la adquisición de predios para esos propósitos, para los programas de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los patrimonios autónomos. La entidad aportante de los recursos definirá los porcentajes de los recursos aportados que pueden ser destinados a estos propósitos.

1. **Impacto fiscal**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que la presente iniciativa podría implicar gastos adicionales al presupuesto del Congreso de la República, en la inclusión de nuevos beneficiarios para las ayudas de mejoramiento y construcción de viviendas palafíticas dentro de los programas existentes de vivienda. Por ende, se elevó la respectiva solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la estimación fiscal de la presente medida.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda.”*

1. **Conflicto de intereses**

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “*a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular*”.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.*

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, en tanto los congresistas al velar por el interés general no pueden realizar actividades de cabildeo. No obstante, es susceptible de generar conflictos de interés respecto de aquellos congresistas que tienen familiares de los grupos a los cuales le es susceptible la presente Ley para su registro y control.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Atentamente.

**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**

**REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO**

1. Tomado de; /Palafitos/442809150-vivienda-palafitica-pdf.pdf [↑](#footnote-ref-0)